

L'ONU et la paix internationale depuis 1945

Guy Gosselin

Volume 16, numéro 4, 1985

L'ONU : quarante ans après

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701924ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701924ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gosselin, G. (1985). L'ONU et la paix internationale depuis 1945. *Études internationales*, 16(4), 741–756. <https://doi.org/10.7202/701924ar>

L'ONU ET LA PAIX INTERNATIONALE DEPUIS 1945

Guy GOSSELIN*

ABSTRACT — *The United Nations and International Peace since 1945*

The article attempts to evaluate the balance of United Nations accomplishments in the field of peace and security since 1945. The first part deals with the elements one has to take into consideration to properly evaluate such performance. These are what the Organization ought to do (its objectives), what it could do (its means) and what it has done (the kinds of activities). In the second part, each one of these elements is examined. About the objectives, the article distinguishes between manifest and latent objectives and it argues that the first ones have not changed when the second ones have much changed. About the means, the article analyzes the powers given the UN and the way its principal organs exercise them. It traces the evolution of the roles of the Security Council, the General Assembly, the Secretary general and the International Court of Justice. Concerning the kinds of activities, the article uses a typology developed by H.K. Jacobson to argue that the main function of the UN is a "verbal" or informational one, that the normative function especially in its collective legitimization aspect is the second most important, that the rule-supervisory function accounts for few activities, and, that the operational function is more developed than it may appear. The article concludes that the balance is a positive one pointing to the flexibility, the adaptability and the continued usefulness of the UN.

Quarante ans après sa création en 1945, l'Organisation des Nations Unies poursuit son existence et son activité axée sur la préservation de la paix et de la sécurité internationales ainsi que sur la coopération entre ses États membres en matière économique et sociale. Cette seule longévité représente un progrès certain par rapport à son prédécesseur, la Société des Nations créée en 1919 et dont l'existence a cessé formellement en 1946. Par ailleurs, les réalisations de l'ONU au cours de cette période sont l'objet d'évaluations divergentes. Certains n'hésitent pas à parler d'échec ou de désuétude alors que d'autres soulignent le succès ou la faculté d'adaptation de l'Organisation. Si ces divergences se retrouvent à propos de l'ensemble des activités de l'ONU, il apparaît plus facile de tenter d'y voir clair en maintenant la distinction entre les activités en matière économique et sociale et les activités en matière de paix et de sécurité. Ce sont ces dernières qui feront l'objet de notre examen.

Les anniversaires étant propices aux bilans, nous tenterons de faire celui de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité depuis 1945. Mais, en raison de la diversité des évaluations possibles, il importe d'abord de préciser la manière de faire un tel bilan en identifiant les éléments sur lesquels il doit porter et en indiquant

* Professeur au Département de science politique de l'Université Laval, Québec.
Revue Études internationales, volume XVI, n° 4, décembre 1985.

leur pertinence. Nous tenterons, dans une première partie, d'établir que les éléments appropriés pour un bilan de l'ONU en matière de paix et de sécurité sont ce que l'Organisation devait faire, soit ses objectifs, ce qu'elle pouvait faire, soit ses moyens, et ce qu'elle a fait, soit les types d'activités accomplies. Puis, en seconde partie, un bilan des Nations Unies sera dressé dans cette triple perspective.

I – ÉLÉMENTS POUR UN BILAN DE L'ONU

On s'entend généralement pour définir l'organisation interétatique comme une association d'États dotée d'organes permanents et constituée en vue de faciliter la coopération de ces États dans la poursuite d'objectifs communs¹. C'est dans l'atteinte de ces objectifs que réside la raison d'être d'une organisation internationale et on ne peut ignorer cet élément quand on porte un jugement sur elle. Les objectifs assignés à une organisation internationale sont définis au moment de sa création et inscrits dans le traité constitutif. Leur contenu sera donc tiré de ce texte dans sa version originale et, selon le cas, dans sa version amendée. S'il est rare que la définition des objectifs d'une organisation internationale dite générale comme l'ONU soit modifiée par des amendements au traité constitutif², l'interprétation de ces objectifs, ou l'ordre de priorité établi entre eux, peut par contre varier. Cela s'explique par les changements qui se produisent dans le nombre des États associés dans la poursuite des objectifs et dans les perceptions qu'ils en ont au cours des années.

La prise en compte de cette dernière observation peut se faire en empruntant à Harold K. Jacobson la notion d'objectifs latents³. Jacobson soutient que si les organisations internationales affichent des objectifs manifestes, elles ont aussi des objectifs latents. Ceux-ci n'apparaissent pas toujours clairement car ils ne sont pas nécessairement exprimés d'une façon explicite. Mais ils n'en sont pas moins réels et ne doivent pas être ignorés. Ces objectifs latents, explique Jacobson, se définissent généralement en termes d'ordre international et même d'ordre interne à préserver.

En second lieu, on doit considérer les moyens dont dispose l'organisation internationale pour atteindre ses objectifs. Alors que les objectifs donnent la direction que doit prendre l'action, les moyens dont l'organisation internationale est dotée définissent les paramètres de cette action. Il serait difficile de juger l'action d'une organisation internationale sans connaître ce qu'elle vise ni les contraintes qui la limitent. Comme pour les objectifs, ces moyens sont d'abord définis dans le traité constitutif. C'est là que sont décrites les compétences attribuées à l'organisation ainsi que les organes qui sont chargés de les exercer.

-
1. Voir, par exemple, Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, Librairie Armand Colin, 1972, p. 26.
 2. A. LEROY BENNETT, *International Organizations. Principles and Issues*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, second edition, 1980, pp. 93-95.
 3. Harold K. JACOBSON, *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*. New York, Alfred A. Knopf, 1979, pp. 29-30.

L'appréciation des compétences d'une organisation comme l'ONU doit se faire en référence à sa nature. L'ONU est en effet une association d'États égaux et souverains (art. 2.1) qui est caractérisée, en conséquence, par une absence d'autonomie et des compétences très limitées d'une manière générale. Les pouvoirs plus étendus reconnus au Conseil de sécurité et l'autonomie relative dévolue au Secrétariat général, par exemple, apparaissent alors d'autant plus comme des exceptions. Cependant l'élément fondamental demeure la souveraineté des États, ce qui confine normalement l'organisation à un rôle d'instrument au service de ses États membres. Et encore ce rôle est-il réduit à faciliter la coopération des États en leur offrant un lieu de rencontre et des procédures de concertation. La mise en oeuvre de l'action concertée est habituellement réservée aux États, ces acteurs principaux des relations internationales. L'organisation internationale n'exécute elle-même certaines résolutions que dans des domaines restreints. On peut également dire que même dans la perspective des objectifs limités et des compétences réduites qui lui sont attribués, l'organisation internationale ne dispose que de ressources bien faibles pour accomplir ce qui lui est demandé surtout quand on les compare à celles d'organismes similaires dans les sociétés riches.

En troisième lieu, enfin, il y a l'activité de l'organisation internationale ou les actes qu'elle pose en se servant des moyens à sa disposition pour réaliser ses objectifs. Étalisés sur une période de quarante ans, ces actes sont au total très nombreux. Ils sont même trop nombreux pour qu'un bilan comme celui-ci puisse faire référence à tous. C'est pourquoi il faut s'attacher à des types d'activités plutôt qu'à d'innombrables activités particulières.

Il est également plus utile de procéder de cette façon car l'intérêt d'un bilan des activités de l'ONU réside moins dans l'énumération des actes posés que dans le sens attribué à ces actes. Un bilan, en effet, ne doit pas simplement dire ce que l'ONU a fait. Il doit aussi classer ces activités en diverses catégories à partir desquelles pourra être formé un jugement. Ces catégories sont établies en fonction de la signification que l'on peut reconnaître aux actes recensés. En d'autres mots, à quoi tels ou tels actes accomplis par l'ONU ont-ils servi?

Parce qu'elle apparaît commode et simple, nous retiendrons la typologie proposée par H.K. Jacobson tout en lui apportant de légères modifications. Jacobson distingue cinq types généraux de fonctions pour catégoriser ce que font les organisations internationales⁴. Nous les regroupons en quatre types généraux. Il y a d'abord une fonction d'information comportant la collecte, l'analyse, l'échange et la dissémination de données et de points de vue. En englobant les points de vue, cette fonction incorpore ce que Almond et Powell désignent comme l'articulation et l'aggrégation des appuis et des demandes dans un système politique⁵. L'ONU peut réaliser elle-même ou servir de forum pour la réalisation de cette fonction. Deuxièmement, il y a une fonction normative référant à la définition et à la proclamation de normes. Jacobson établit un type distinct de fonction pour la

4. *Ibid.* pp. 88-89.

5. Voir l'application qu'en fait Clive ARCHER dans *International Organizations*, London, George Allen and Unwin, 1983, pp. 153-156.

définition et la proclamation de règles, les normes n'ayant pas d'effet obligatoire au plan légal alors que les règles ont un tel effet. Les activités « réglementaires » étant plutôt réduites, nous les regroupons sous la fonction générale normative mais sans abandonner la distinction entre les deux types d'actes. La fonction normative recouvre également la fonction de légitimation collective qu'a analysée I.L. Claude⁶ en relation à l'activité « verbale » des Nations Unies, particulièrement dans le domaine de la paix et de la sécurité. La légitimation collective est l'approbation ou la désapprobation qu'un organisme comme l'ONU exprime à propos des revendications, des politiques ou des actions des États. C'est par référence à des normes ou à des principes, que se donne une approbation ou une désapprobation.

Troisièmement, il se trouve une fonction de supervision ou de contrôle qui est constituée de diverses activités destinées à assurer le respect des règles. Ces activités vont du recueil de la preuve d'une violation des règles, à la vérification des éléments de cette preuve et l'imposition de sanctions. Ainsi définie, cette fonction est plus large que la fonction de « *rule adjudication* » dont traitent Almond et Powell. Cependant la typologie de Jacobson exclut la fonction de « *rule application* » présente dans le modèle de Almond et Powell parce que, comme on l'a souligné à propos des moyens de l'organisation internationale, la mise en œuvre de ce qui est décidé par les États membres est habituellement réservée aux États eux-mêmes⁷. Par contre, et quatrièmement, les activités exécutives restreintes que réalise l'ONU et les opérations qu'elle conduit sont prises en compte par la fonction opérationnelle qui comporte, selon Jacobson, l'utilisation des ressources mises à la disposition de l'Organisation sous la forme d'efforts de médiation et de conciliation, et du déploiement de forces militaires.

II – UN BILAN DE L'ONU EN MATIÈRE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ

A — Les objectifs de l'ONU

Les objectifs de l'ONU apparaissent en premier lieu dans le préambule de la Charte des Nations Unies. Celle-ci énonce que les peuples des Nations Unies sont résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre, à proclamer leur foi dans les droits de l'homme et dans l'égalité de droits des nations, à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations, et, à favoriser le progrès social. L'article premier de la Charte affirme pour sa part que les buts des Nations Unies sont, dans l'ordre, de maintenir la paix et la sécurité internationales en recourant à certains moyens, de développer entre les nations des relations amicales, de réaliser la coopération internationale dans divers domaines, et, d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations. L'importance et la primauté de la paix et de la sécurité sont ainsi clairement mis en évidence. La formulation de ces objectifs n'a pas été modifiée depuis 1945.

6. Inis L. CLAUDE, « Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations », *International Organization*, 20, Summer 1966, pp. 367-379.

7. C. ARCHER, *op. cit.*, pp. 165-167.

Mais, comme le note Jacobson, ce sont là les objectifs manifestes de l'ONU. Qu'en est-il de ses objectifs latents ? À l'instar de son prédécesseur, la Société des Nations, l'ONU est d'abord vouée au maintien de l'ordre international issu de la Seconde Guerre mondiale. Pour Virally, le système des Nations Unies « a été créé essentiellement comme un instrument de conservation de la société des États, telle qu'elle existait au moment de sa fondation »⁸. Cela vise en particulier le *statu quo* territorial, les membres de l'ONU s'abstenant, selon l'article 2, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État. Cela vise également la préservation de la coalition victorieuse des alliés du temps de guerre comme le révèle l'attribution d'un siège permanent et d'un droit de veto au sein du Conseil de sécurité aux cinq principales puissances victorieuses⁹.

Ce dernier objectif est celui qui a été le plus rapidement abandonné en raison de la guerre froide qui s'est tôt développée entre les vainqueurs d'hier. Le désaccord entre ceux-ci a été le plus profond pendant les années cinquante, mais il a fluctué constamment depuis cette époque. Malgré l'évolution actuelle du système international qui tend à diviser le monde entre le Nord et le Sud plutôt qu'entre l'Est et l'Ouest, la coalition victorieuse de 1945 ne s'est pas reconstituée. Les États-Unis et l'URSS sont souvent rapprochés par des intérêts qui leur sont communs face aux revendications des pays du Sud mais les divergences qui les opposent subsistent toujours. Par ailleurs, la Chine a retrouvé son siège permanent et son droit de veto au Conseil de sécurité à titre de l'une des cinq principales puissances victorieuses. Cependant la Chine d'aujourd'hui a peu en commun avec les quatre autres puissances même rapprochées. En conséquence, la coalition victorieuse n'a pas été préservée et ne peut plus l'être. En raison de la traduction de cet objectif dans la structure de l'ONU, son abandon, ou son échec, se répercute sur les moyens et les activités de l'Organisation.

Relativement au *statu quo* territorial, on pourrait aussi conclure à l'abandon. Cependant, il faut considérer les changements territoriaux qui ont été produits par la décolonisation davantage comme une adaptation de cet objectif aux circonstances nouvelles. En effet, sans renoncer à l'objectif général, les États ont progressivement réalisé un large consensus sur la spécificité du phénomène colonial et sur le droit des peuples dépendants à disposer d'eux-mêmes. Sous ce rapport, l'ONU a incontestablement joué un rôle actif dans la décolonisation. Mais sitôt les nouveaux États constitués, le respect du *statu quo* territorial a été réaffirmé à leur égard. Ainsi, le maintien du *statu quo* territorial est demeuré un objectif général. Cela ne signifie pas que tout changement territorial soit impossible en dehors des territoires coloniaux. Mais cela exclut tout changement par la force. Si, comme l'exige l'article 2 de l'ONU, l'Organisation et ses membres s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, l'article 14 autorise par contre l'Assemblée générale à « recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les

8. M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 31.

9. H. K. JACOBSON, *op. cit.*, pp. 45-46.

relations amicales entre nations ». C'est ce principe du non recours à la force que rappellent à leur manière la résolution 242 du 22 novembre 1967 du Conseil de sécurité « soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoires par la guerre » à propos du différend entre Israël et ses voisins, la Déclaration sur les sept principes des relations amicales et de la coopération entre les États (2625 (XXV), 1970) affirmant que « le territoire d'un État ne peut faire l'objet d'une acquisition par un autre État à la suite du recours à la menace ou à l'emploi de la force », et, la résolution 37/9 de 1982 de l'Assemblée générale appelant au non-usage de la force dans le différend relatif aux Îles Falkland (Malvinas)¹⁰.

Enfin, l'objectif global visant à maintenir l'ordre international issu de la Seconde Guerre mondiale n'apparaît plus défendu que par les grandes puissances. Le maintien de cet ordre ou l'instauration d'un nouvel ordre international oppose en effet profondément les intérêts conservateurs des grandes puissances et les désirs de changement des pays du Tiers-Monde. Cette opposition est la plus visible dans le débat sur un nouvel ordre économique international, mais elle est assez générale. Dans les mots de Cox, les rapports de force mondiaux sont en voie de transformation sous l'effet principalement de forces sociales et économiques. Il en émerge des valeurs nouvelles qui remettent en cause l'ordre mondial¹¹.

Ainsi, dans leur énoncé formel inscrit dans la Charte des Nations Unies, les objectifs manifestes de l'ONU n'ont pas varié depuis quarante ans. Et il y aurait peu de motifs de les changer puisque la formulation actuelle est suffisamment générale pour demeurer appropriée à différentes époques. Il en est autrement des objectifs latents que l'évolution du monde au cours des dernières décennies a rendu irréalisables et impropres d'une manière générale. La recherche d'un « nouvel ordre mondial » manifeste bien l'émergence d'un nouvel objectif global à la poursuite duquel les Nations Unies apparaissent encore aptes à contribuer dans la mesure où les principaux bénéficiaires de l'ordre antérieur ne traduisent pas leur résistance par leur retrait de l'Organisation. De façon particulière aussi, les rapports de force mondiaux se transforment et l'ONU doit y être ajustée de la même manière que la coalition victorieuse de la Seconde Guerre mondiale lui avait donné son empreinte en 1945.

B — Les moyens attribués à l'ONU

En matière de paix et de sécurité, la Charte confère la responsabilité principale au Conseil de sécurité et un rôle limité ou secondaire à l'Assemblée générale, au Secrétaire général et à la Cour internationale de justice. La primauté du Conseil repose sur l'accord des États membres, donné par leur adhésion à la Charte, que le Conseil agit en leur nom et qu'ils appliqueront ses décisions (articles 24 et 25).

10. M. VIRALLY, *op. cit.*, pp. 431-432, et, *Issues Before the 39th General Assembly of the United Nations, 1984-1985*, Donald J. PUCHALA, editor, Frederic Eckhard, project editor. New York. United Nations Association of the United States of America, 1984, p. 52 (ci-après : *Issues Before the 39th General Assembly*).

11. Robert W. COX « The Crisis of World Order and the Problem of International Organization in the 1980's », *International Journal* vol. 25, no 2, Spring 1980, pp. 375-377.

D'autre part, l'Assemblée renvoie au Conseil toute question de ce genre qui appelle une action et elle ne peut pas formuler de recommandations sur des questions ou des affaires dont est saisi le Conseil (articles 11 et 12). Et c'est l'attention de ce dernier que peut attirer le Secrétaire général à propos de toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales (article 99). Quant à la Cour, son rôle est limité au règlement judiciaire des différends; mais, parmi les organes de l'ONU, elle seule peut le faire.

Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil sont définis aux chapitres VI, VII, VIII, et XII. Le chapitre VI traite du règlement pacifique des différends et des pouvoirs de discussion, d'enquête et de recommandation du Conseil en cette matière. Si, en vertu du chapitre VI, le Conseil ne peut faire que des recommandations, son pouvoir d'enquête et de discussion n'est pas limité autrement que par le principe de la compétence nationale (article 2.7). C'est en vertu du chapitre VII relatif à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression que les pouvoirs du Conseil sont les plus grands. Dans ce cas, le Conseil peut décider quelles mesures seront prises impliquant ou non l'emploi de la force armée (article 39). Cette force armée, tous les États membres de l'ONU s'engagent à la mettre à la disposition du Conseil à la suite d'accords spéciaux à conclure aussitôt que possible (article 43). L'article 47 établit encore un Comité d'État-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil à propos de cette force armée. Le Conseil est ainsi en mesure de décider, et non pas de recommander seulement, le recours à des sanctions économiques, diplomatiques ou militaires et les États membres se sont engagés à appliquer ces décisions. Le chapitre VIII reconnaît le rôle des organismes régionaux en matière de paix et de sécurité internationales et définit le contrôle du Conseil sur ces organismes en termes d'information et d'autorisation préalable à une action coercitive. Quant au chapitre XII, il fixe la responsabilité du Conseil de sécurité à l'égard des zones stratégiques placées sous le régime de tutelle de l'ONU. Enfin le Conseil a le pouvoir d'élaborer des plans en vue de la réglementation des armements (article 26).

Dans son rôle secondaire, l'Assemblée dispose de pouvoirs qui sont aussi et même plus étendus que ceux du Conseil mais qui demeurent moins grands. En somme, l'Assemblée partage avec le Conseil les pouvoirs relatifs au règlement pacifique des différends mais elle n'a aucune part à ceux qui sont contenus dans le chapitre VII et dans le chapitre VIII. Sous réserve de la compétence nationale et de la primauté accordée au Conseil, l'Assemblée peut discuter, étudier, enquêter et faire des recommandations à propos de « toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte » (article 10). Pour leur part, le Secrétaire général et la Cour ont des pouvoirs limités. De sa propre initiative, le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales (article 99). Par ailleurs, le Secrétaire général remplit toutes fonctions dont il est chargé par l'Assemblée ou le Conseil, y compris des fonctions de médiation ou d'exécution de mesures prévues dans des résolutions (article 98). La Cour, quant à elle, assure le règlement judiciaire des différends mais seulement dans les cas où les États consentent, par accord mutuel, à lui soumettre ces différends.

Or ce que la Charte a ainsi défini s'est modifié par la suite. Certains éléments de cet ensemble de moyens sont demeurés inutilisés d'autres se sont transformés tandis que des éléments nouveaux se sont ajoutés. L'usage a également révélé que les rôles attribués aux divers organes ainsi que les types d'intervention n'étaient pas aussi distincts que la Charte paraissait l'établir.

Comme le souligne Virally, le système de sécurité collective établi par la Charte n'était pas complet. Les États membres de l'ONU devaient encore, selon l'article 43, conclure des accords spéciaux par lesquels ils s'engageaient à mettre à la disposition du Conseil les forces armées et les moyens militaires devant servir à l'action du Conseil dans le cadre du chapitre VII. Le Comité d'état-major, agissant au nom du Conseil et composé des chefs d'états-majors des cinq membres permanents du Conseil, se mit à la tâche de préparer ces accords dès le mois de février 1946. Mais il ne parvint pas à réaliser l'entente sur plusieurs points importants malgré des discussions prolongées. En conséquence, les accords spéciaux ne furent pas conclus et le système de sécurité collective est resté incomplet¹².

En dépit de cette situation, le système de sécurité collective a donné l'impression de fonctionner lors de l'affaire de Corée en 1950. Mais l'intervention des Nations Unies dans ce cas est issue d'une recommandation, et non d'une décision, du Conseil de sécurité et celle-ci n'a pu être adoptée qu'à la faveur d'un accident, l'absence du représentant soviétique.

C'est dans cette conjoncture que les États-Unis firent adopter par l'Assemblée générale la résolution Union pour le maintien de la paix, le 3 novembre 1950, ayant pour effet d'établir un nouveau système de sécurité collective qui devait entrer en jeu lorsque celui de la Charte serait bloqué par un veto¹³. Dans ce cas, l'Assemblée peut se réunir en session extraordinaire d'urgence dans les vingt-quatre heures et se substituer au Conseil de sécurité en recommandant aux membres le recours aux mesures collectives du chapitre VII. Le nouveau système n'a pas mieux réussi que l'autre. Cependant la possibilité de réunir l'Assemblée en session extraordinaire d'urgence a été utilisée cinq fois à la suite d'une impasse au Conseil de sécurité¹⁴.

À leur tour, les sessions extraordinaires d'urgence de l'Assemblée générale ont été l'occasion d'innovations subséquentes que l'on a qualifiées d'opérations de maintien de la paix. Contrairement au système précédent, les opérations de maintien de la paix sont le résultat de pratiques successives des Nations Unies. L'origine de ces opérations est généralement située au moment de l'intervention franco-britannique à Suez en 1956 et de la constitution de la Force d'urgence des Nations Unies (FONU). Elles se caractérisent par le déploiement de forces militaires ou même de simples observateurs. Leur mission n'étant nullement coercitive, elles ne peuvent être déployées qu'avec le consentement des parties en cause et dans le seul but de

12. M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 469.

13. Un pas dans cette direction avait déjà été fait par la création d'une Commission intérimaire par l'Assemblée générale en 1947. Cette Commission, que l'on appelait plutôt la « petite Assemblée », devint permanente en 1949, mais elle cessa très vite de fonctionner dans la pratique (M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 113).

14. A.L. BENNETT, *op. cit.*, pp. 152-153.

faire écran entre les opposants et d'empêcher ainsi la reprise des hostilités. Au nombre d'une quinzaine, ces opérations sont habituellement associées aux succès de l'ONU et elles sont devenues un symbole de son utilité dans le maintien de la paix et de la sécurité.

Mais les opérations de maintien de la paix rappellent aussi quelques-uns des problèmes les plus graves qui ont secoué l'ONU et dont les effets sont encore sensibles¹⁵. Certains de ces problèmes sont d'ordre politique et se rapportent à l'extension du rôle de l'Assemblée générale et du Secrétaire général aux dépens du Conseil de sécurité¹⁶. D'autre part, les opérations FUNU et ONUC (Congo) ont entraîné des coûts considérables que l'on a tenté de faire payer par tous les membres de l'ONU en les incluant dans le budget régulier. Pour diverses raisons, plusieurs États membres, dont l'URSS et la France, refusèrent de payer plaçant ainsi l'ONU dans une situation financière critique dont elle ne s'est pas encore entièrement relevée.

Comme on a pu l'entrevoir jusqu'ici, le rôle du Secrétaire général a aussi été marqué par l'évolution. Celle-ci s'est amorcée dès les premières années grâce aux initiatives de Trygve Lie qui a affirmé et utilisé à plusieurs reprises ses prérogatives politiques et en particulier son droit d'intervention en vertu de l'article 99 dans les débats du Conseil de sécurité. Son successeur, Dag Hammarskjöld, est celui qui a développé le plus le rôle en profitant de circonstances favorables comme l'ont illustré les opérations de maintien de la paix, mais en aboutissant finalement à un conflit majeur avec l'URSS dans le cours de l'affaire du Congo. Les Secrétaires généraux qui lui ont succédé n'ont pu poursuivre l'expansion du rôle. Toutefois, ils ont consolidé plusieurs des gains précédents et, d'une manière plus discrète, ils ont poursuivi le rôle actif maintenant associé au poste.

Par ailleurs, malgré l'échec du système de sécurité collective défini dans la Charte et de celui de l'Union pour le maintien de la paix, les Nations Unies ont eu recours à quelques occasions à des sanctions non militaires du type de celles que prévoit le chapitre VII. Il s'agit bien d'un domaine réservé du Conseil de sécurité mais l'Assemblée générale a aussi recommandé l'application de sanctions. Cependant l'un et l'autre ont rarement invoqué le chapitre VII. Le Conseil de sécurité ne s'est référé à l'article 41 et au caractère obligatoire des sanctions que dans le cas de la Rhodésie du Sud en 1966 et dans celui de l'Afrique du Sud en 1977. Dans d'autres cas, par exemple avant 1966 en Rhodésie du Sud, avant 1977 en Afrique du Sud, en 1965-1966 à l'égard des Territoires portugais d'Afrique, le Conseil et l'Assemblée ont recommandé des sanctions sans se référer à une disposition particulière de la Charte. Globalement, le recours aux sanctions n'a pas été fréquent et il ne s'est pas non plus révélé très efficace.

En corollaire d'un système de sécurité collective, il y a la délicate question de la définition d'une agression. S'il n'y a pas accord sur l'existence d'une agression, il ne sera pas possible, ou du moins il sera très difficile, de déclencher le système de

15. *Ibid.*, pp. 155-158.

16. Un comité spécial sur les opérations de maintien de la paix, mis sur pied par l'Assemblée générale, a tenté, sans beaucoup de succès, de régler ce problème depuis 1965.

sécurité collective. Or la notion d'agression peut prendre des sens bien différents selon qu'on la considère d'une manière étroite ou large et dans ses manifestations plus ou moins explicites. La difficulté de s'entendre sur une définition de l'agression est bien illustrée par les efforts infructueux qu'y ont consacrés la Société des Nations et l'ONU pendant de nombreuses années. Finalement un comité spécial de l'Assemblée générale y est parvenu en 1974. Ce comité a fait l'accord sur une définition qui demeure assez générale et limitée à l'usage de la force armée. Mais cette définition a été approuvée par l'Assemblée générale comme guide à l'intention du Conseil de sécurité¹⁷. Les Nations Unies ont ainsi, au moins théoriquement, amélioré les moyens dont elles disposent.

Dans une perspective semblable, mais avec l'appui d'une pratique étendue, peut être notée encore ce que l'on a appelé l'érosion de l'article 2.7. Cet article, qui limite la compétence de l'ONU en affirmant qu'aucune disposition de la Charte n'autorise l'Organisation à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, a en effet été interprété d'une manière très variable. « En un mot », conclut Virally, « l'article 2.7 ne joue de façon efficace que dans les domaines où la grande majorité des États redoute une intervention. Là où cette intervention concerne une situation considérée comme anormale – et n'affectant, par conséquent, qu'une minorité, il est généralement écarté »¹⁸.

En matière de désarmement aussi, la pratique a révélé une compétence élargie de l'ONU. Par comparaison avec le Pacte de la SDN, la Charte de l'ONU traite brièvement de la question en confiant au Conseil de sécurité le soin d'élaborer des plans en vue de la réglementation (et non plus de réduction comme à la SDN) des armements et en permettant à l'Assemblée générale d'étudier les principes généraux régissant le désarmement et la réglementation des armements. Mais l'urgence de la question étant apparue à la suite de l'explosion de la première bombe atomique, la première résolution adoptée par l'Assemblée en janvier 1946 a créé une Commission de l'énergie atomique ayant pour mandat de proposer des plans pour l'élimination de ce type d'armes et le contrôle de l'énergie atomique. Si le Conseil s'est lui aussi occupé de la question, c'est cependant l'Assemblée qui a continué à déployer la plus grande activité en matière de désarmement. Ainsi l'ONU, et en particulier l'Assemblée générale, a fait du désarmement l'une de ses préoccupations majeures depuis 1946.

Les choses ont évolué d'une manière bien différente pour la Cour internationale de justice (CIJ). Continuatrice d'une fructueuse tradition développée par la Cour permanente de justice internationale à l'époque de la SDN, la CIJ a connu une grande activité au cours des années 50. Mais cette activité s'est dramatiquement réduite depuis les années 60 révélant une méfiance inquiétante envers la Cour et le règlement judiciaire des différends ainsi qu'un abandon par les États de ce moyen particulier de régler les différends.

Globalement, le rôle et le prestige du Conseil de sécurité, l'organe principal en matière de paix et de sécurité, ont fluctué d'une manière considérable au cours des

17. H.K. JACOBSON, *op. cit.*, p. 169.

18. M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 214.

années. Après des débuts encourageants, le Conseil est entré dans une période de paralysie croissante en raison de la guerre froide. C'est dans cette conjoncture que l'Assemblée générale a pu étendre son intervention dans le domaine du Conseil et que le Secrétaire général a tenté par ses initiatives de suppléer aux carences des autres organes. Cependant le Conseil a graduellement réaffirmé son rôle dans les années 60 en se réunissant plus souvent et en évitant de se retrouver dans la situation d'impasse qui l'avait si affaibli au cours de la décennie précédente. C'est ainsi que le veto est devenu plus rare et l'abstention plus fréquente, que la consultation entre les membres du Conseil s'est accrue avant la mise aux voix d'une résolution et que l'adoption de résolutions par consensus est devenue une pratique plus courante. L'Assemblée n'a donc pas remplacé le Conseil comme organe principal pour l'examen des différends. Elle demeure cependant disponible lorsque ce dernier est bloqué. Il s'est aussi établi un partage des rôles entre les deux. Un différend nouveau qui surgit, surtout s'il est à l'état de crise, est généralement référé au Conseil. Si le différend n'est pas résolu et devient un problème persistant, l'Assemblée interviendra fréquemment. L'évolution de ces divers organes témoigne finalement de la flexibilité de la Charte et plus généralement de la faculté d'adaptation de l'ONU. Cette souplesse est en somme le résultat du pragmatisme des États membres, pragmatisme bien nécessaire à la survie d'une telle organisation mais auquel malheureusement semblent vouloir renoncer certains pays actuellement.

C — Les types d'activité de l'ONU

Dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, l'ONU a été dotée de compétences que l'on peut répartir en deux catégories: celles qui sont d'un usage courant et celles qui ne servent qu'exceptionnellement. En vertu des premières, l'ONU exerce habituellement des activités d'étude et de discussion. Les secondes lui permettent, dans certains cas, de décider et d'agir. Ces diverses compétences ont subi des modifications au cours des années comme l'a illustré la section précédente, mais leur nature est demeurée fondamentalement celle que l'on vient d'indiquer.

On comprendra alors que l'activité « verbale » soit l'activité dominante de l'ONU et que l'on reconnaisse d'abord une fonction d'information aux Nations Unies. Ses manifestations les plus évidentes sont les sessions régulières de l'Assemblée générale qui s'étendent normalement de la fin septembre à la fin décembre et les réunions du Conseil de sécurité dont le nombre se situe actuellement en moyenne à 65-70 par année. Une manifestation d'un autre ordre se trouve dans les publications: l'Organisation publie environ 46,000 documents par année en diverses langues¹⁹.

Les discours prononcés par les représentants des États membres servent essentiellement à dire ce qu'ils pensent des Nations Unies et à énoncer leurs intentions et leurs positions. Ces discours occupent la très grande partie du temps

19. Peter I. HAJNAL, *Guide to United Nations Organization Documentation and Publishing for Students, Researchers, Librarians*, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, 1978, pp. XXVII.

des réunions des divers organes. Cela est particulièrement évident lors du débat général par lequel débute une session de l'Assemblée générale. Ce débat dure environ trois semaines et n'est en fait qu'une longue succession de discours mais il jouit d'une faveur constante tout autant chez les anciens que chez les nouveaux membres de l'Organisation. À la suite du débat général, les États membres s'engagent dans des débats spécifiques à propos de questions particulières dont ils ont demandé l'inscription à l'ordre du jour. Or la liste des questions inscrites à l'ordre du jour n'a cessé de s'allonger au cours des années; elle en comptait 62 en 1947, 92 en 1960, 128 en 1975 et 138 en 1984²⁰. Le tiers des questions formant l'ordre du jour de 1984 était du domaine de la paix et de la sécurité. Par contre, la durée moyenne de la session ayant peu changé, on dispose de moins de temps pour débattre de chaque question. C'est sans doute ce qui a poussé les États membres à convoquer de temps à autre une session spéciale pour discuter exclusivement d'un problème, en plus des sessions spéciales réunies à l'occasion de crises internationales.

En raison du grand nombre de ses membres et de ses procédures inspirées de l'institution parlementaire, l'Assemblée générale a vu se manifester très tôt une tendance au regroupement parmi les États membres révélant des efforts de concertation et d'harmonisation de leurs positions entre certains d'entre eux. On peut indiquer à titre d'exemple que l'on distingue des groupes formels et des groupes ou sous-groupes réels. Les premiers sont constitués essentiellement aux fins des diverses élections auxquelles doit procéder l'Assemblée. Actuellement, il y a quatre groupes de cette sorte: Afrique et Asie, Amérique latine, Europe de l'Est, et, Europe de l'Ouest et autres États. Quant aux seconds, ils peuvent parfois être considérés comme des sous-groupes des premiers. C'est le cas des États arabes, des États islamiques, des États africains, des États scandinaves, des États de la Communauté européenne, etc. À l'inverse, certains groupes se forment sur certaines questions comme le Groupe des 77 constitué à l'origine par les États non alignés. L'action des groupes a des effets importants sur les votes qui sont pris au sein des organes de l'ONU.

La fonction normative est la deuxième fonction majeure accomplie par l'ONU. Alors que les règles sont peu nombreuses en raison du caractère obligatoire au plan légal qu'elles revêtent, les « normes » forment le contenu de la plupart des résolutions adoptées par les Nations Unies. L'activité normative de l'ONU est sans doute la seconde en importance au plan quantitatif étant donné le grand nombre de résolutions qu'elle vote chaque année. L'étude ou la discussion d'une question se termine habituellement par l'adoption d'une ou de plusieurs résolutions exprimant les conclusions auxquelles sont parvenues la majorité ou la totalité des États membres. Ces derniers révèlent également toute l'importance qu'ils accordent à cette fonction par l'ampleur des efforts qu'ils déploient autour de la préparation, de la discussion et de l'adoption des résolutions en dépit du fait que celles-ci ne sont normalement que de simples recommandations. C'est à ce propos qu'a été évoqué plus haut le rôle des groupes. Et c'est dans cette perspective que le contrôle de la

20. Evan LUARD, *The United Nations, How It Works and What it Does*, London, Macmillan, 1979, p. 173, et, *Issues Before the 39th General Assembly*, op. cit., p. 164.

majorité est maintenant détenu si nettement par les pays du Tiers Monde que les pays occidentaux en sont affolés, au point parfois de laisser planer des menaces de retrait de l'Organisation²¹.

Toutefois l'énoncé de principes nouveaux, particulièrement dans le domaine de la paix et de la sécurité, est une chose assez rare. La Charte des Nations Unies en contient déjà un bon nombre et la diversité accrue des États membres rend très difficile l'accord sur de nouveaux principes. On ne s'étonnera pas que la définition et la proclamation de règles nouvelles, obligatoires au plan légal, soient des événements encore plus rares. La réticence des États devant la nature de ces règles est toujours très profonde en matière de paix et de sécurité. La question du contrôle des armements et du désarmement l'illustre bien. Quelques traités ont été mis au point dans ce domaine depuis 1945 mais l'ONU n'en a rédigé qu'un seul, soit celui sur l'espace extra-atmosphérique de 1966.

Comme un grand nombre des questions qui sont débattues à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité se rapportent à des cas particuliers, les résolutions qui concluent des discussions sont très souvent des jugements par lesquels le Conseil ou l'Assemblée « approuve », « appuie », « déplore » ou « condamne ». C'est en référence aux nombreux cas où l'intervention de l'ONU s'est limitée à de simples jugements que l'on a conclu à l'inefficacité de l'Organisation. Cependant les États valorisent hautement cette légitimation collective puisqu'ils persistent à la rechercher pour soutenir leur cause ou affaiblir celle de leurs adversaires. Aussi reconnaît-on que la légitimation collective est devenue une fonction majeure de l'ONU et que la prééminence de cette fonction est un corollaire de son incapacité à contraindre les États²².

Par contre, la fonction de supervision ou de contrôle s'est révélée difficile à exercer et l'a peu été. Au sens strict et complet du terme, cette fonction est accomplie par la Cour internationale de justice. Or, on l'a déjà indiqué, après avoir été occupée par plusieurs cas au cours des années 50, cette dernière a de moins en moins de cas à considérer depuis les années 60²³. De même, en matière de contrôle des armements et du désarmement, les activités de l'ONU sont très réduites. Bien des propositions ont été avancées et quelques traités ont été conclus mais le rôle assigné à l'ONU est demeuré minimal. Il s'agit essentiellement du système de garantie mis en oeuvre par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Pour leur part, le Conseil de sécurité et même l'Assemblée générale peuvent accomplir des activités de contrôle d'une manière générale dans le domaine de la paix et de la sécurité. Le recours aux sanctions non militaires se situe bien dans cette perspective. Ayant énoncé le principe de la renonciation à l'usage de la force, la Charte avait prévu en effet un mécanisme de contrôle en confiant au Conseil et, accessoirement, à l'Assemblée la responsabilité de constater une violation et de

21. *Issues Before the 39th General Assembly*, op. cit., pp. 1-2.

22. H.K. JACOBSON, op. cit., pp. 168-173; M. VIRALLY, op. cit., p. 455; I.L. CLAUDE, op. cit., pp. 370-375.

23. Toutefois l'année 1984 s'est révélée étonnamment active alors que la Cour examinait cinq cas (*Issues Before the 39th General Assembly*, op. cit., pp. 144-145).

recourir aux sanctions. Par ailleurs, un mécanisme de contrôle limité s'est assez rapidement développé dans les cas où, des combats ayant éclaté, le Conseil, ou parfois l'Assemblée, a demandé un cessez-le-feu. Une première commission d'observation de l'application du cessez-le-feu a été ainsi constituée en 1947 lors de l'affaire indonésienne. L'ONU a utilisé par la suite d'autres commissions ou groupes d'observateurs semblables, par exemple, en Palestine en 1948, en Inde et au Pakistan en 1949 et en 1965, au Liban en 1958, au Yémen en 1962 et dans la zone du Canal de Suez en 1967²⁴.

Enfin les activités que regroupe la fonction opérationnelle ont été relativement nombreuses tout au long des quarante ans des Nations Unies et elles s'inscrivent généralement dans le côté positif d'un bilan. Les efforts de médiation et de conciliation ont été réalisés par des commissions intergouvernementales, par des personnalités indépendantes et par le Secrétaire général. Des commissions composées de représentants de quelques États ont par exemple été actives dans l'affaire du Cachemire en 1948, dans l'affaire du Congo en 1960 et dans le cas de plaintes de la Guinée et du Sénégal en 1970 et 1971. On a aussi eu recours à des personnalités indépendantes en Palestine en 1948 et à Chypre en 1964. De plus en plus ce sont les services du Secrétaire général qui sont utilisés, celui-ci agissant assez souvent par l'intermédiaire de son représentant personnel. Parmi les missions les plus récentes du Secrétaire général, on peut citer Chypre depuis 1964, le Moyen-Orient à partir de 1967 et, débutant toutes les deux en 1980, la guerre entre l'Irak et l'Iran et l'affaire d'Afghanistan ainsi que, en 1982, l'affaire des Îles Falkland (Malvinas).

Quant au déploiement de forces militaires, on doit distinguer, comme on l'a déjà noté, entre l'emploi de forces militaires dans le cadre du système de sécurité collective prévu dans la Charte et l'emploi de forces militaires dans le cadre du système des opérations de maintien de la paix qui a été développé par la suite. Dans le premier cas, l'ONU présente un bilan très négatif. Dans le second cas, le bilan est positif quoique l'avenir du nouveau système soit incertain. Cependant, observe Virally, les problèmes que les opérations de maintien de la paix ont soulevés, sont dans une certaine mesure une réaction à leur efficacité. Et le fait même qu'elles continuent en dépit de ces difficultés est un indice de leur vitalité²⁵.

Empruntons à Jacobson ces mots de conclusion sur les activités de l'ONU. Même si la force militaire demeure fondamentalement sous le contrôle d'États souverains, les Nations Unies ont fait des pas importants vers la limitation et le contrôle des façons dont cette force peut être utilisée. Les gouvernements sont plus avertis qu'auparavant des positions des autres États. Il y a eu de fortes déclarations normatives contre l'usage de la force, et, l'emploi de la force militaire à des fins

24. A.L. BENNETT, *op. cit.*, p. 157. En juin 1984, l'ONU a envoyé quelques officiers à Bagdad et Téhéran pour vérifier le respect des engagements pris par l'Iran et l'Irak et de s'abstenir d'attaquer les centres peuplés d'une population civile (*Issues Before the 39th General Assembly*, *op. cit.*, p. 6).

25. M. VIRALLY, *op. cit.*, p. 512. Sont actuellement à l'oeuvre l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan, la Force des Nations Unies à Chypre, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement dans la zone du Golan entre Israël et la Syrie, et, la Force intérimaire des Nations Unies au Liban.

agressives a été déclaré illégal. Des accords sont en vigueur qui limitent la dispersion et le déploiement des armes nucléaires et qui freinent la course aux armements entre les superpuissances nucléaires. Finalement, le développement des opérations de maintien de la paix a fourni un instrument nouveau et utile pour limiter la violence entre les parties en conflit et pour prévenir l'extension des conflits²⁶.

III – CONCLUSION

À quarante ans, l'ONU est remarquable par sa longévité, a-t-on noté en guise d'introduction. En réalité, cette longévité est l'indice d'un bilan plutôt positif pour l'Organisation dans le domaine de la paix et de la sécurité. Au cours de cette période, elle a servi des fins variées avec des moyens changeants et en accomplissant des fonctions limitées. On a esquissé les principales difficultés que connaissent certains objectifs assignés à l'ONU à l'origine et que les circonstances ont accentuées par la suite. L'émergence d'objectifs différents allant à l'inverse des premiers et tendant à les remplacer a augmenté la complexité de la situation. Que l'ONU persiste, à titre instrumental, à servir ces fins variées est une réalisation remarquable et témoigne de sa grande aptitude. La situation actuelle est cependant critique et l'attitude de plusieurs grands pays à l'égard de ces réorientations fondamentales laisse encore subsister une grande part d'incertitude.

Les résultats observés sont semblables au niveau des moyens mais les perspectives sont plus encourageantes. Des fluctuations importantes ont été relevées dans les rôles des principaux organes des Nations Unies. Toutes les attributions de ces organes n'ont pu être exercées ou n'ont pu l'être tout le temps. Par contre, certaines ont été utilisées d'une manière très large et très novatrice. Cela a permis, on pourrait presque dire au besoin, à un organe de suppléer à l'impuissance d'un autre. Ainsi, d'une part, l'ONU n'a pu disposer de tous les moyens qui lui avaient été alloués, dont certains des plus importants. Mais, d'autre part, elle a utilisé certains moyens d'une façon très indépendante des prescriptions de la Charte et elle s'est donné des moyens nouveaux qui se sont révélés justement complémentaires de ceux qu'elle avait. Cette flexibilité et cette faculté d'adaptation sont en quelque sorte le gage d'une utilité durable face à des attitudes pragmatiques et à des finalités convenues.

Quant aux fonctions accomplies, elles sont en bonne partie à la mesure des moyens utilisés. Comme ces derniers, elles ont connu des fortunes diverses. La plus développée est une fonction « verbale » alors que les moins développées sont celles qui impliquent des règles obligatoires et des contrôles. Il est vrai que l'on parle beaucoup à l'ONU, que l'on décide peu et que l'on contraint rarement. L'Organisation « agit » par contre plus qu'il n'y paraît à première vue. La fonction opérationnelle a en effet été marquée par une expansion importante qui est associée à l'évolution des moyens de l'Organisation. D'autre part, l'activité verbale a acquis du poids non seulement par son ampleur mais aussi par sa portée. Cette dernière se manifeste à travers le phénomène des groupes et celui de la légitimation collective

26. H.K. JACOBSON, *op. cit.*, pp. 201-202.

qui sont devenus des aspects majeurs des activités de l'ONU. Mais les Nations Unies parviennent difficilement, quand elles le peuvent, à produire des règles obligatoires et à exercer des contrôles.

Malgré l'amplitude des objectifs qui lui sont fixés et la limitation des moyens qui lui sont alloués, l'ONU réalise des activités qui sont sans doute restreintes mais dont l'utilité, même variable et diverse, apparaît suffisante à cent cinquante-neuf États pour justifier leur présence et leur participation continues. La vivacité des critiques adressées à l'ONU et même la menace de retrait de la part de certains États apparaissent davantage comme les signes du besoin d'une nouvelle adaptation qu'une désuétude générale.